

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 318 DE 1995

COMISION DE PRESUPUESTO integrada con HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 502 DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

OCTUBRE DE 1995

PRESUPUESTO NACIONAL - Ejercicio 1995 - 1999

Versión taquigráfica de la sesión matutina de la Comisión del día 25 de octubre de 1995

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Luis B. Pozzolo

Miembros : Senadores Jorge Gandini, Reinaldo Gargano, Luis A. Heber, Rafael Michelini, Wilson Sanabria y Helios Sarthou

Integrantes : Danilo Astori, Jorge Batlle, Alvario Bentancur, Nahum Bergstein, Alberto Couriel y Luis E. Mallo

Asisten : Presidente en ejercicio del Senado, Senador Hugo Fernández Faingold; Senadores Dante Irurtia, Marina Arismendi, Alberto Cid, Pablo Millor,Luis Brezzo, Orlando Virgili, Carlos Julio Pereyra y Albérico César Segovia; Secretario del Senado Mario Farachio; Prosecretaria del Senado Quena Carámbula, Director General de Comisiones del Senado Pedro Pablo Andrada y Secretario de la Cámara de Representantes, Horacio Catalurda

Invitados : Ministro y Subsecretario de Economía y Finanzas, economista Luis Mosca y contador Juan Moreira; Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contador Ariel Davrieux; Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto contador Agustín Canessa; Contador General de la Nación contadora Hebe Patrone; Inspectora General de Hacienda, contadora Eva Holtz; asesores del Ministerio de Economía y Finanzas, economista Eduardo Cobas y contador Isaac Alfie, y Director de Presupuesto de la Contaduría General de la Nación, contador Alberto Chiodi

Secretarios : Rodolfo Caimi y Raquel Suárez Coll

Ayudante de Comisión : Juan F. Negro

Ayudante : María José Morador

---

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 29 minutos).

Comenzamos hoy con el tratamiento del Presupuesto Nacional para el Ejercicio 1995-1999, cuyo plazo constitucional vence el día 7 de diciembre.

La Comisión ha sido citada para la tarde de hoy a la hora 15 y 30 a los efectos de establecer el régimen de trabajo que ha de adoptar para la consideración del Presupuesto. No obstante, informados de que el señor Ministro de Economía y Finanzas debe viajar esta tarde, nos pareció conveniente adelantar esta reunión a los efectos de escuchar a los representantes del Poder Ejecutivo, quienes nos darán una visión general respecto al proyecto presentado.

En ese sentido, le cedemos la palabra al señor Ministro de Economía y Finanzas, a quien aprovechamos a darle la bienvenida.

SEÑOR MINISTRO.- Muchas gracias, señor Presidente.

Como el señor Presidente ha indicado --nos consta, además, que es de estilo-- nuestro propósito es hacer una síntesis sobre el contenido de la propuesta elevada por el Poder Ejecutivo al Parlamento. El Presupuesto que estamos considerando, además de proyectar los recursos y los gastos que van a regir para el quinquenio, propone algunos aspectos inherentes a la reforma de la Administración Central que tiendan a permitir una mayor eficiencia y eficacia de los servicios que tradicionalmente se brindan a la población a través de las distintas unidades.

Entendemos que la Administración debe adecuar sus necesidades en concordancia con los requerimientos básicos que puedan optimizar el bienestar general de la población atendiendo, naturalmente, a las restricciones financieras

que impone la disponibilidad de recursos. El proceso de integración regional en el cual el país está inmerso le impone al Estado ciertas condicionantes a propósito de los servicios que brinda, para que sean necesariamente complementarios del sector privado.

En tal sentido, señor Presidente, entendemos que es imperativo que la asignación de los recursos productivos pueda efectuarse en forma eficiente y que el gasto en que incurra el Estado no provoque una mayor presión fiscal que pueda hacer inviables los objetivos generales. Pensamos que a la hora de efectuar una asignación de recursos es muy importante que el gasto represente la contribución que efectúa el sector público a la absorción y que, de alguna forma, si lo hacemos con medición en base a un criterio de caja, la presión actual por el lado del gasto público es del orden del 33%. Si a ello, adicionalmente, le incluyéramos los gastos de naturaleza extrapresupuestal, probablemente estaríamos bordeando el 35%. En nuestra opinión, como lo hemos adelantado, el financiamiento con tributos, ya sea con los existentes o con los que podamos considerar hacia el futuro, no solamente va a afectar el ingreso disponible de los perceptores de ingresos, sino que en forma directa o indirecta va a afectar también a los factores de producción distorsionando de alguna forma su asignación, además de tener sus consecuencias sobre las habituales fuentes de financiamiento del sector privado.

En este contexto consideramos indispensable la modernización en la gestión de la Administración Central tendiendo a aplicar el gasto donde cabalmente se necesite la participación del Estado y procurando hacerlo en forma eficaz y eficiente. En esta propuesta, para la asignación del gasto se ha realizado un ejercicio muy peculiar que consiste en dar prioridad a los cometidos esenciales y ellos, a su vez, se han visualizado en función de los usuarios más que en base a los requerimientos esenciales que propiamente tenga la Administración. Y así se han entendido como prioritarias la educación, algunas áreas de la seguridad pública e, incluso, se ha hecho un esfuerzo importante en materia de inversiones, con una participa-

ción relevante en infraestructura física y servicios básicos que puedan ayudar a que el país acceda a una mejor posición en el MERCOSUR.

Hemos expresado que la restricción presupuestaria fundamental que hay que tener en cuenta tiene que ver con el exceso de inversion sobre el ahorro del sector público, que está naturalmente limitado por su propia capacidad de endeudamiento. Por ello debemos considerar este aspecto como un objetivo importante sobre el que luego seguramente tendremos oportunidad de extendernos e intercambiar ideas.

Considerando las economías de ejecución, hemos estimado la posibilidad de alcanzar un déficit en la Administración Central equivalente al 1,9% del Producto Bruto Interno, es decir, del orden de los U$S 300:000.000 aproximadamente. No disponemos aún de un conteo definitivo de las modificaciones introducidas en la Cámara de Representantes que, naturalmente, brindaremos al Cuerpo en el transcurso de estos días.

Como decíamos, el esfuerzo fundamental que se está realizando se orienta a asignar el gasto en función de ciertas prioridades en las distintas áreas, procurando en su reasignación no incrementarlo en términos reales, pero sí intentando su jerarquización en aquellas tareas que se consideran más necesarias. Esta reformulación de la gestión de la Administración Central se efectuó haciendo una revisión de cada una de las funciones y programas, tendiendo a identificar los cometidos esenciales en cada uno de los Ministerios que la componen. En este contexto el proyecto de Presupuesto presenta, por un lado, la asignación de recursos, de gastos, y su fuente de financiamiento sobre cuya composición posteriormente brindaremos alguna explicación. Su compatibilización con los cuadros - resúmenes que se integran, permitirá seguramente una mejor lectura de cada uno de los componentes del Presupuesto.

Lo que básicamente se presenta en el cuerpo normativo, en forma sintética, son medidas o disposiciones que

podemos clasificar de la siguiente manera. En primer lugar, hay una serie de medidas que tienen alcance general, es decir, que van dirigidas a toda la Administración y son de tipo horizontal, por decirlo de alguna manera. Por otra parte, a medida que analicemos los Incisos en forma particular, advertiremos aquellas normas que se proponen, que son reflejo de las iniciativas de los distintos jerarcas y que propenden a dar un uso más eficaz a los recursos en base a los objetivos que se plantean.

Comenzando rápidamente por aquellas disposiciones que están dirigidas a toda la Administración --es decir las de carácter horizontal-- podemos mencionar un conjunto de normas referentes a la reestructura administrativa, al sistema de mejora de personal y de reinserción laboral y empresarial. En primer término, se tiende a lograr un proceso de reestructura de la propia Administración para todos los Incisos --del 02 al 14-- tendiendo a que las estructuras organizativas se reordenen, se fusionen y se supriman Unidades Ejecutoras, pretendiendo delinear por esta vía una nueva estructura orgánica de la Administración Central.

En cuanto al sistema de mejora del personal, se parte de un supuesto básico en el sentido de que una buena gestión implica que quienes tengan que cumplir con determinados fines puedan también recibir un estímulo económico para poder llevar a cabo sus cometidos. En tal sentido, se habilitan mecanismos para poder otorgar cierto tipo de incentivos pecuniarios a aquellos funcionarios cuyo desempeño sea calificado como muy bueno o excelente. De esta forma, se propone un sistema de evaluación de desempeño que sea viable en cuanto al cumplimiento de las tareas de la mejor forma posible, poniendo énfasis en la excelencia. Entendemos que por esta vía estamos ante un cambio bastante relevante de los sistemas existentes en la Administración en materia de evaluación del personal. Los factores que se pretende calificar son el rendimiento, la calidad, las condiciones personales, el comportamiento y la responsabilidad. A tal efecto, se ha diseñado un sistema por el cual siempre haya un 30% que necesariamente

deba calificar para acceder a este incentivo, tratando de eliminar algunos elementos actualmente utilizados para evaluar. Nos parece que por esta vía todos los funcionarios van a tener acceso a la posibilidad de alcanzar la máxima calificación.

Además, señor Presidente, estamos proponiendo habilitar instrumentos para profesionalizar la función pública, a través de un nuevo escalafón de cargos de alta especialización. A esto podrán tener acceso los funcionarios de todas las reparticiones de la Administración Central. Hemos entendido que esta era una forma muy razonable de poder oxigenarla en busca de eficiencia.

A efectos de acceder a esos cargos, se está proponiendo un sistema objetivo y transparente para garantizar, a todos los que quieran y puedan participar en esos concursos, la igualdad de oportunidades en la selección.

Por otro lado, el propio proceso de reestructura, tal como está concebido, posibilita el acceso a mejoras remunerativas, asociadas a las economías que se puedan ir generando y que estarán destinadas --en caso de prosperar esta iniciativa-- a eliminar las desigualdades existentes debido a los distintos niveles de ingreso que hoy persisten en la Administración Central. De esta forma, tratamos de acercarnos al cumplimiento del siempre buscado objetivo de lograr que, a la misma función, corresponda igual remuneración.

En este marco, que tiene como objetivo el incentivo al buen rendimiento y a la mejora de la gestión, se encuentra un conjunto de disposiciones que tienen que ver con la reubicación de aquellos funcionarios que, en virtud de las reestructuras y siempre que medie su acto volitivo, están por dejar la función pública.

Tal como se ha expresado, se tiende a reestructurar la Administración Central y, naturalmente, estos proyectos van a tener que contar con autorización expresa. Si esto se cumple, existen distintos mecanismos previstos para que

aquellos funcionarios, cuyos cargos sean declarados excedentarios como resultado de estas reestructuras, puedan incorporarse al mercado laboral privado en forma directa o a través de estudios sobre su perfil personal.

Diríamos, entonces, que la característica de este sistema, frente a planes anteriores que han tenido similares propósitos, es que debe existir una reestructura, es decir, la efectivización de un modelo futuro en la Administración Central para que este mecanismo pueda ser viable.

Por supuesto que, en la medida en que se plantee en estas reestructuras la existencia de cargos excedentarios, van a haber funcionarios que deberán optar entre las distintas alternativas que se van a proponer; pero es importante dejar en claro que el propósito no es castigarlos ya que, en última instancia, el acogerse o no a las distintas opciones que se van a someter a la consideración de este Cuerpo, siempre va a descansar sobre el acto volitivo del propio funcionario. Entonces, la diferencia es que no basta, simplemente, con el hecho de que se pueda acceder a algún programa de incentivos para dejar la Administración Central, sino que debe mediar un proyecto de reestructura que incluya la declaración de cargos excedentarios. A partir de ahí, tendrán andamiento los sistemas propuestos.

El régimen de reinserción --que se verá en detalle, seguramente, en su estudio específico-- plantea distintas opciones que no mencionaremos ahora; sí diremos que en el proyecto están incluidas todas las posibles alternativas para que, de alguna forma, se pueda eliminar la incertidumbre frente a la toma de decisiones.

Existe otra serie de disposiciones que está orientada, básicamente, a la mejora de la gestión financiera. Sucintamente, señor Presidente, estas normas descansan en el establecimiento de un sistema de contabilidad pública, presupuestal y patrimonial integrada, que permitirá evaluar la gestión, ofrecer suficiente información y

emplear el Presupuesto como un instrumento idóneo, por un lado, en la toma de decisiones y, por otro, en la evaluación presupuestaria.

De esta forma, se definen, en este Capítulo, los cometidos de la Contaduría General de la Nación, de la Tesorería General de la Nación y de la Auditoría Interna de la Nación para el control de todos los actos relacionados con la gestión financiera, desde un punto de vista integral abarcando, tanto los aspectos económicos como los presupuestarios, financieros y patrimoniales.

Asimismo, se tiende a preservar el control externo en el Tribunal de Cuentas habilitando a que, por ordenanzas, se pueda delegar la intervención en el control preventivo para, de esta forma, evitar redundancias o duplicaciones por controles excesivos que actualmente se efectúan y que tienen impacto, naturalmente, no sólo en los tiempos de ejecución, sino también en los costos --que en mi opinión son innecesarios-- en que se incurre en estos casos.

Estas disposiciones se complementan con indicadores de gestión que permitirán medir y evaluar de mejor manera el desempeño de cada Unidad Ejecutora y de cada Ministerio. Naturalmente, creemos que ello va a facilitar a este Cuerpo, de cara al futuro, la evaluación de la gestión en la Administración Central, de acuerdo con el compromiso que se efectúa cuando se aprueban los créditos presupuestales. Nuestro propósito es, precisamente, que la asignación de esos créditos pueda estar asociada a dichos indicadores de gestión que, en última instancia, van a representar las pautas programáticas que se hacen frente al Parlamento.

Además de esta propuesta presupuestal, se ha iniciado el proceso de adecuación de las estructuras procurando, a la luz de la experiencia histórica, racionalizar y disminuir el número de unidades existentes en la actualidad, proponiendo su reducción en un 30%. Asimismo, en esta propuesta se prevé la redistribución de algunas competencias entre distintas Secretarías de Estado, como poste-

riormente tendremos oportunidad de ver con más detalle.

Por último, señor Presidente, quisiera hacer un breve comentario, a propósito de las modificaciones propuestas, con relación a la normativa tributaria. Sin embargo, antes quisiera destacar un cambio muy importante que se incorpora en este proyecto, que está vinculado al manejo de los recursos extrapresupuestales. Concretamente, se promueven una serie de normas en cuanto a que todos los ingresos, sean tributarios o no, y todos los gastos extrapresupuestales, deberán ser sometidos a la aprobación parlamentaria; esto es, que sean el componente del Presupuesto habida cuenta de que, en los últimos años, se ha dado una gran proliferación de estos fondos, permitiéndose una distorsión en los destinos. Además, cabe señalar que, en ocasiones, se dificulta la realización de los controles a tiempo en lo que se refiere a la distribución de dichos recursos. En nuestra opinión, un Presupuesto cuyo enfoque esencial debe ser el de fuentes y uso de fondos, debe incluir todos los recursos existentes, independientemente de su naturaleza, así como los gastos. En realidad, pretendemos que, en el futuro, pueda mantenerse un control más eficaz de aquellos recursos y gastos, tanto de naturaleza presupuestal, como extrapresupuestal.

En lo que tiene que ver con el aspecto tributario, debemos decir que hemos procurado la revisión de aquellos impuestos que puedan estar afectando la competitividad y, por consiguiente, tengan su impacto, habida cuenta del compromiso de inserción regional en que el país está inmerso. En más de una oportunidad hemos manifestado nuestra intención de buscar una mejor distribución de los impuestos directos existentes, tendiendo a disminuir la carga sobre los factores de producción nacionales, en la convicción de que, por esa vía, se gana competitividad. Por tal motivo, se está promoviendo modificar el Impuesto al Patrimonio, en aquella porción del capital afectado directamente al ciclo productivo y ligándolo, a su vez, con la liquidación del Impuesto a la Renta. Concretamente, por este medio se intenta generar un estímulo para presentar liquidaciones de Impuesto a la Renta distribuyendo,

paralelamente, la carga, en nuestra opinión, en forma más racional.

Otro cambio relevante, con relación al Impuesto al Patrimonio, es el establecimiento de que se pague en cabeza de los sujetos pasivos del IRIC y del IRA. Como todos sabemos, el régimen vigente determina que las sociedades con acciones al portador y las personas jurídicas del extranjero son quienes efectúan su pago, en calidad de contribuyentes, mientras que el resto de los sujetos pasivos van a comunicar a los titulares, quienes incluyen su patrimonio en su liquidación personal con alícuotas progresivas. Esta modificación, que va a excluir aquella porción del patrimonio que está asignada a un fin productivo y una vez localizada la empresa, se complementa con una rebaja de la alícuota para las actividades productivas.

En cuanto al sector agropecuario, se establece la generalización del IRA, proponiendo la eliminación del IMAGRO y previendo un mecanismo para gravar las enajenaciones de bienes agropecuarios hacia afuera del sector. Es importante recalcar que el pago por ese Impuesto a la venta que se recrea, siempre que el cliente opte por liquidar el IRA, se va a computar como pago a cuenta, mientras que cuando decida no liquidar dicho Impuesto, va a quedar como pago definitivo por concepto de renta. Asimismo, se ha procurado disminuir la presión sobre el factor tierra, eliminando su cómputo del Impuesto al Patrimonio, unificando las alícuotas de aportes patronales en una única tasa del 0,15%. A su vez, se incorpora al régimen del Impuesto al Valor Agregado en suspenso, a todos los productores de frutas, verduras y hortalizas, tendiendo a equipararlos con el resto de los productores agropecuarios.

Lógicamente, señor Presidente, habría algunas consideraciones para formular, pero habida cuenta de la hora, tal vez sería conveniente realizar algunas puntualizaciones sobre las propuestas en materia de inversiones y la forma en que se componen los distintos anexos que integran

esta presentación. A tal efecto, le solicitaría al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que hiciera algunas referencias sobre el tema.

SEÑOR DAVRIEUX.- Las principales iniciativas, en cuanto a transformaciones en el funcionamiento del Estado, contenidas en este proyecto de Presupuesto, han sido referidas por el señor Ministro de Economía y Finanzas.

En lo que tiene que ver con inversiones y estructura, no hay grandes novedades. A vía de ejemplo, se puede citar el artículo 69, aprobado por la Cámara de Representantes, en el que se hace una previsión para el año siguiente a las elecciones en el que, continuando en vigencia el Presupuesto del año anterior, se encuentran algunas dificultades para aplicar los fondos autorizados, en la medida en que los proyectos ya han sido llevados a cabo y se autoriza la partida, en principio, para el mismo proyecto que ya fue ejecutado.

Reitero que, en general, el funcionamiento de la parte de inversiones no presenta modificaciones. De todas maneras, sí se puede establecer cuál es el criterio que se siguió en la formulación, en lo que tiene que ver con los montos y su distribución. En su presentación, el Presupuesto quinquenal contiene proyectos que cubren el total del período y no montos que, en principio, se reproducen iguales, año a año, como son los gastos de funcionamiento. En el planteo, las inversiones toman un nivel relativamente menor respecto a lo que ocurre en los años siguientes a 1996 y se incrementan, en general, en los sectores de más alto nivel de ejecución, en el año 1997 y siguientes.

A vía de ejemplo, el Ministerio que tiene un mayor nivel de inversiones es el de Transporte y Obras Públicas. En este caso, lo que se solicita como autorización para ejecutar alcanza los U$S 143:000.000 en el año 1996 y pasa a U$S 185:000.000, aproximadamente, en los años siguientes. Por su parte, con respecto a ANEP --que es el tercer ejecutor en importancia-- en el planteo del Poder Ejecutivo se propone un nivel de inversión de U$S 35:000.000 en

1996 y de U$S 45:000.000 en los años siguientes. La idea es que por aplicación de la reforma de la previsión social --que comenzaría a mediados del año próximo-- se generaría la posibilidad de obtener ciertos recursos que permitirían un mayor nivel de inversiones en los años sucesivos. Esto fue anunciado en algún momento por integrantes del Poder Ejecutivo --inclusive por mí mismo-- y está reflejado en la propuesta en el nivel de inversiones.

El monto total de inversiones presupuestales asciende a U$S 425:000.000, y fue elevado de U$S 2:000.000 a U$S 4:000.000 en el trámite en la Cámara de Representantes, lo que incrementó ligeramente la autorización de inversiones en el Poder Judicial. En todo caso, esto representa alrededor de un 2,6% del Producto, y considerando una ejecución --como nosotros estimamos-- del 80% del gasto autorizado --que es un nivel bastante importante porque en general se ejecuta en porcentajes menores-- esta cifra significaría algo más del 2% del Producto en inversiones relacionadas con la Administración Central.

Cuando se agregan las inversiones de las empresas públicas, en el año 1996 estaríamos en el orden del 4,5% del Producto y en los años sucesivos llegaríamos aproximadamente al 5%, lo que excede ligeramente, como porcentaje del Producto, lo invertido en los 10 años anteriores.

En este total, los pedidos de autorización están planteados en tres lugares: en un anexo especial que trata de las inversiones por Inciso, en el que aparece detallado por programas lo solicitado; en el Capítulo IV de la Sección III, y en la Sección VI, en el Inciso 24 "Diversos Créditos".

Como decía, las principales inversiones corresponden al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, donde los montos rondan en los U$S 143:000.000 en el primer año y en los U$S 175:000.000 para los años sucesivos. Hay que aclarar que en estas cifras están incluidas distintas obras municipales que en el primer año alcanzan los U$S 8:500.000 y U$S 10:500.000, para el mantenimiento de

la caminería rural.

En segundo lugar, por importancia de inversiones, está el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En ese sentido, en el proyecto se plantea afectar la totalidad del Impuesto a las Retribuciones Personales a ese fondo y la ejecución de los créditos ya disponibles del Banco Interamericano de Desarrollo, que están en aplicación desde 1993, y de un crédito del Gobierno alemán para colaborar en el avance de la construcción de los Núcleos Básicos Evolutivos y posibilitar el mejoramiento de las viviendas construidas por esa vía. En total, las inversiones de este Ministerio alcanzan en el quinquenio una cifra aproximada a los U$S 500:000.000 que, junto con lo proyectado por el Banco Hipotecario del Uruguay, llega a una inversión quinquenal de U$S 1.260:000.000 o U$S 1.280:000.000.

Tal como se mencionó en la Comisión de la Cámara de Representantes, buena parte de esos recursos están destinados a las transacciones de viviendas usadas, en virtud de que a principios de 1995 se comprometió una cifra relativamente importante de créditos en este sentido. En la medida en que queden liberados algunos fondos, podrían dedicarse en una mayor entidad o proporción, a la construcción de nuevas viviendas y a créditos para la construcción y refacción de viviendas en el Banco Hipotecario.

El tercer sector a que se dio prioridad --al que normalmente no se destinan grandes inversiones-- es el de la educación, la ciencia y la cultura. En este aspecto, la ANEP es la que recibe una mayor cantidad de partidas y en el quinquenio alcanza una inversión superior a los U$S 200:000.000. Por su orden, le sigue el Ministerio de Educación y Cultura que agrupa a las inversiones en ciencia y tecnología y que tiene en aplicación un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que si bien fue firmado alrededor del año 1992, su aplicación más importante en cuanto a utilización efectiva --debido a todos los procesos licitatorios de la construcción de la Facultad de Ciencias y del Instituto Clemente Estable-- se

ha iniciado en el correr de este año y la ejecución más importante está prevista para los años 1995-1997. Dentro del ámbito de la educación y la cultura, también es importante el proyecto de la construcción del Estudio Auditorio del SODRE, que tiene partidas significativas adjudicadas a partir de 1996.

Otro elemento a destacar es el apoyo a actividades productivas. Esto se ha reflejado en proyectos de inversión correspondientes al Inciso 24, que se refieren a obras a realizar por las Intendencias Departamentales. En el mismo Inciso del proyecto de Presupuesto se incluyen partidas para efectuar el dragado del Canal Martín García y las obras de infraestructura necesarias para apoyar la comercialización de los productos forestales. Esto está incluido en un artículo por inversiones y en el cuatrienio alcanzan los U$S 80:000.000, previéndose para el quinquenio U$S 100:000.000 de participación de Fondos Públicos, porque se estima que una parte de las obras --ya sea de la caminería, del dragado del Río Uruguay o de su mantenimiento-- pueda ser realizado por empresas privadas, que son las usuarias de estas actividades.

También se presentan proyectos de inversión importantes para el sector productivo en la Dirección de Proyectos de Desarrollo de Planeamiento, donde se plantea la realización de la segunda cuenca lechera, comprendiendo a cuatro departamentos del litoral y a dos del centro de la República: Flores, Durazno, Soriano, Río Negro, Paysandú y Salto.

En el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca existen proyectos de ciencia y tecnología, de desarrollo de la granja y un plan de riego, que actualmente está en ejecución. El conjunto de estas inversiones, más las que tienen lugar en otros sectores menos importantes de la Administración representan una ejecución, para el año próximo, de algo más del 2% del Producto, es decir, alrededor de U$S 350:000.000, que crecería a aproximadamente U$S 400:000.000, equivalentes a partir de 1997.

En cuanto a las cifras globales del Presupuesto, la propuesta presentada, incluyendo los fondos extrapresupuestales, llegaba a U$S 4.100:000.000 que, en virtud de las economías que se espera realizar, se reducirían a U$S 3.800:000.000.

En general, como ha señalado el señor Ministro de Economía y Finanzas, no tenemos cifras definitivas sobre lo que fue votado efectivamente en el Parlamento, porque en el día de ayer recibimos el texto aprobado. De todas maneras, según nuestras estimaciones, lo que se aprobó representa, en términos presupuestales --y no de ejecución-- una disminución de la propuesta de unos U$S 19:000.000. En términos de ejecución, por el artículo 119 votado en el Parlamento, se incluye una disminución de un gasto que teníamos previsto como economía. En consecuencia, habría un pequeño aumento del gasto del mismo orden, o sea, entre U$S 19:000.000 y U$S 20:000.000, lo que representa una cifra relativamente reducida del Producto Bruto Interno que se ubica en el entorno del 0,12%, por lo que el déficit de ejecución se mantendría entre el 1,9% y el 2% del Producto Bruto Interno.

Cuando se compara la ejecución efectiva del año 1994 con la previsión del Presupuesto votada por la Cámara de Representantes incluyendo las economías resultantes, daría un incremento que oscila en el 4% si el gasto total se mantuviera en el mismo porcentaje de economía. En la medida en que puedan reducirse en algo o aumentarse un poco las economías, se estaría votando un Presupuesto del mismo orden de magnitud de ejecución que el vigente, lo que estaría de acuerdo con una política prudente en la parte fiscal.

En este año hemos obtenido datos que marcan una pequeña disminución de la recaudación, lo que hace que tengamos que ser muy cuidadosos en lo que a montos se refiere, para poder enfrentar un déficit sin crecimiento de inflación y que pueda ser financiable con recursos externos.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: podríamos hacer una rápida presentación de los Capítulos que integran la propuesta presupuestal, con una somera referencia de ellos. A estos efectos, pediría al señor economista Cobas que haga su introducción.

SEÑOR COBAS.- En términos de la estructura del Presupuesto y de acuerdo con lo señalado por el señor Ministro de Economía y Finanzas y por el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el documento presupuestal se ordena básicamente en varias Secciones, de las cuales las tres primeras hacen referencia, fundamentalmente, a los aspectos a que hacía mención el señor Ministro. Me estoy refiriendo a las normas horizontales y generales que tienden a unificar aspectos normativos que tienen que ver con la ejecución y formulación presupuestal. El objetivo es incorporar algunos elementos que dicen relación, básicamente, con esa orientación que se mencionaba, en el sentido de utilizar el Presupuesto como instrumento fundamental para mejorar la gestión del sector público sin una reducción de los recursos asignados --como decía el señor Ministro, de un gasto público constante y real-- logrando más productos con los mismos recursos.

Las Secciones I, II y III del Presupuesto incluyen las Disposiciones Generales, que son normas que generalmente se incorporan al Presupuesto a los efectos de su aprobación. En lo que tiene que ver con la segunda parte, se refiere a funcionarios e implica todo el sistema nuevo vinculado a los aspectos de reestructuración del sector público, para establecer el conjunto de propuestas a consideración de este Cuerpo, que tienen que ver con facilitar la posibilidad de reinserción del personal de dicho sector comprendido en los Incisos 02 al 14, en actividades que adecuen los objetivos señalados anteriormente. Lo propuesto en el Capítulo I se complementa en el Capítulo II, que trata sobre las mejoras de los sistemas de personal.

La Sección III, que tiene que ver con el ordenamiento financiero, se relaciona básicamente con la unificación

normativa, tratando de ir a un enfoque de administración financiera integrada que de alguna manera posibilite incorporar algunos aspectos centrales que le den mayor transparencia al gasto y a los sistemas de control, en forma complementaria, dándole una mayor responsabilidad a los distintos jerarcas y funcionarios del sector público. Con respecto al ordenamiento financiero, hay normas generales destinadas, como ya dije, a tratar de unificar esta normativa de administración financiera integrada, con las nuevas responsabilidades institucionales de los organismos que conforman la administración financiera: Contaduría General de la Nación, Tesorería, Auditoría y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Esas nuevas funciones que se le darán son compatibles con la incorporación de un sistema de evaluación de gestión que, a partir de este Presupuesto, le da énfasis al cumplimiento de los programas y proyectos de la formulación presupuestal. Integrando el Capítulo III también se presenta todo el ordenamiento de recursos, que hace referencia a lo señalado tanto por el señor Ministro como por el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, vinculado al nuevo enfoque de fuentes y uso de fondos. Me estoy refiriendo a la incorporación de la totalidad de los ingresos y de los egresos, tanto de origen tributario como no tributario, presupuestal o extrapresupuestal.

En lo que hace a la mejora de personal y del ordenamiento financiero, así como también a la asignación de todos los aspectos vinculados a esta mejora, relativo a la alta especialización y sistemas de desempeño, en el proyecto de Presupuesto está establecido en la Sección VIII, cuyo título es "Normas de desregulación y reforma administrativa". Aquí está, a mi entender, el centro de la reestructrura administrativa de la Administración Central, en el cual se plantean los sistemas generales de reformulación de la gerencia y la gestión del sector público, vinculado a todo el esquema de reestructuras que habilitan todo el proceso de mejoras y de beneficios que la propia Ley de Presupuesto establece a la gestión pública.

En esta misma Sección se establece un primer Capítulo

de disposiciones generales, que tiene que ver con la modernización de algunos mecanismos vinculados a la informatización de los procesos administrativos y a la aprobación de los ingresos, tarifas y tasas de origen extrapresupuestal. Se trataría de un mecanismo que tiende a reproducir los costos de los servicios que supongan reales cargas tributarias a los beneficiarios.

En el Capítulo II, el centro del planteo está relacionado con la reformulación de las estructuras administrativas en términos de propuesta habilitante, para mejorar la capacidad de gestión del sector público, habilitando mecanismos que permitan, dentro del propio sector, la reestructuración tendiente a una orientación hacia usuarios, hacia resultados, permitiendo a este sector concentrarse básicamente en las actividades prioritarias que signifiquen una focalización del gasto con un mayor rendimiento.

El Capítulo III trata, básicamente, de las normas de racionalización física. Como señalaba anteriormente, existen las normas de racionalización de recursos humanos y de reestructuras administrativas, de reordenamiento financiero, completándose en este Capítulo con todo lo que tiene que ver con el reordenamiento físico. De esta forma, se llega a la propuesta de tipo general que se plantea para mejorar, sobre todo, la gestión del sector público con un enfoque hacia resultados.

La Sección IV es la tradicional del Presupuesto y se refiere a los planteos de cada Inciso en términos de posicionamiento en cuanto a la realización de sus funciones y cometidos hacia la ejecución presupuestaria quinquenal.

La Sección V tiene que ver con lo relativo a los organismos del artículo 220 de la Constitución de la República, que implica el tratamiento de los restantes Incisos del Presupuesto General.

En la Sección VI están incluidos los Incisos que

corresponden al tratamiento exógeno del Presupuesto --me estoy refiriendo a los Incisos 21 al 24-- y que tratan los Capítulos del desembolso financiero, subsidios, transferencias, las partidas a reaplicar y diversos créditos que constituyen básicamente la inversión pública.

Esta es la estructura general del proyecto. Quizás a modo de ejemplo se incluyen los principios orientadores que condujeron la conformación práctica de los números del Presupuesto. Además del articulado se presenta una serie de tomos en donde se señala la discriminación a nivel de Inciso, programa, renglón y derivado de cada uno de los gastos públicos según los distintos rubros --es decir, los de funcionamiento y de inversión-- con un detalle total. Tal como señalaba el señor Ministro, en los próximos días se presentará un resumen en el que se incorporarán los costos o artículos aprobados por la Cámara de Representantes.

Los principios generales que conformaron estos créditos presupuestales fueron señalados en términos muy concretos y estuvieron preparados para reflejar un principio de disciplina presupuestal, es decir, computando los ingresos de acuerdo con el programa macroeconómico y a los objetivos de la política económica. Inclusive, dentro de esos parámetros se mantiene un Presupuesto que en términos globales está, aproximadamente, como decía el señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en los mismos niveles en que se venía ejecutando, con la diferencia de que se incluyen muchas asignaciones a cometidos prioritarios. De esta manera, conjuntamente con un Presupuesto similar sin una menor asignación presupuestaria, existía un realismo presupuestario mayor en la medida en que esos créditos reflejan lo realmente ejecutado hasta el momento, agregándose todos los compromisos de estos créditos, los refuerzos de rubro y los anticipos de Tesorería que se ejecutaron en el último Ejercicio presupuestario.

En líneas generales, esa es la conformación general del Presupuesto. Quedamos a las órdenes para cualquier

consulta.

SEÑOR COURIEL.- Hemos oído la exposición que han realizado tres integrantes del equipo económico y, como bien dicen, se trata de la primera presentación. Considero que es una especie de primer acercamiento que el Senado tiene sobre esta actividad presupuestaria.

Al respecto, tengo dos o tres preguntas para realizar. La primera de ellas es la siguiente. Normalmente, una política fiscal que incluye el gasto público y la tributación se ubica en un contexto determinado dentro de la política económica. En la presentación se ha señalado que existe el objetivo de mantener el gasto público en términos reales y que se busca bajar el déficit fiscal. Esto último es más difícil de saber, ya que el contador Davrieux explicitó que recién en el día de ayer recibieron el texto aprobado por la Cámara de Representantes, razón por la cual, repito, es difícil conocer el costo de lo que fue aprobado. Este tema para nosotros es sustantivo ya que de esta manera tendremos una idea de cómo va a trabajar esta Comisión de Presupuesto del Senado.

Recuerdo que permanentemente se está planteando un objetivo de 1,9% de déficit fiscal sobre el Producto y en el informe en mayoría de la Cámara de Representantes se indicaba que, a criterio de la Comisión, se llegaba a un déficit de 3,5% del Producto, sin incluir las economías que plantea el Poder Ejecutivo. Esto también es complicado, porque nosotros autorizamos hasta un monto determinado, llegando así prácticamente a lo que podría ser el déficit. Entonces, la primera pregunta sería cómo se ubican estas proyecciones de gastos y cambios en la política tributaria en el quinquenio, pero sobre todo, en el año 1996. Quisiera saber si se tiende a dar prioridad a la estabilidad económica, al crecimiento o a la distribución.

Por otro lado, si pensamos en lo que está ocurriendo en el año 1995 y en lo que permanentemente declara el equipo económico en cuanto a las dificultades en materia

de recesión, pregunto si la política económica se inscribe en el año 1996 en un cambio o mantenimiento de esta recesión o en el crecimiento del Producto. De ser así, bajo qué supuestos de carácter internacional --ya sea precios internacionales, entrada de capitales o elementos de carácter regional-- e instrumentos --además de la política fiscal-- se utilizarían, ya sea en materia crediticia, de ingresos o cambiaria, para poder entender las metas y los objetivos.

En síntesis, quisiera saber cómo se inscribe esta meta y objetivos que está planteando el equipo económico en el contexto de la política económica que vamos a tener en 1996.

SEÑOR MINISTRO.- Seguramente, para poder hacer algunas referencias sobre el contexto económico en el que se inscribe esta presentación presupuestal, tal vez lo conveniente sería iniciar mis palabras haciendo un breve comentario a propósito de cómo va evolucionando el año 1995 y observar qué tipo de previsiones o, mejor dicho, de estimaciones hemos manejado para 1996, de acuerdo con lo que formulaba el señor Senador Couriel.

En primer lugar, parece pertinente recordar que en oportunidad de tratarse la Ley de Reordenamiento Financiero y de Mejora de la Competitividad, evaluábamos que por distintas circunstancias derivadas, básicamente, de la crisis que se desató en la región en el mes de diciembre a partir del problema cambiario suscitado en México, ello tuvo un efecto muy severo, primero en algunos países de la zona en su conjunto y luego en otros. A medida que se pudiera dejar de manifiesto la disciplina y la consistencia con que los distintos países enfrentaban ese fenómeno, seguramente esa primera actitud de los inversores internacionales, que generalmente actúan en rebaño frente a dificultades de esta naturaleza, podría ser desentrañada por quiénes asumieran una actitud responsable.

Por último, de ello iba a depender si los efectos recaían sobre todo los países en forma similar o diversa,

como afortunadamente parecería ser que ha venido ocurriendo.

En este contexto, señalamos que para nuestro país iba a ser muy difícil abstraerse de las serias consecuencias que ya se insinuaban en la Argentina y que, efectivamente, se han venido corroborando en el curso de 1996. Preveíamos también una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía brasileña, que ya se insinuaba en los primeros meses del año, en tanto no era consistente con una estrategia de estabilización. Todo desembocaba en que la economía uruguaya en 1995 no iba a estar en condiciones de crecer y que necesariamente ingresaba en una fase de ajuste, por lo que debíamos procurar que se diera en forma ordenada, en la convicción de que por la propia naturaleza de los fenómenos económicos, en estas condiciones no era posible evadirse al ingreso de una economía en una fase de ajuste; si ésta se iba a imponer, necesariamente, debíamos atemperar su impacto procurando que éste se diera en forma ordenada.

Además, ante dificultades manifiestas en las posibilidades de financiamiento, parecía prudente ensayar algunas correcciones en el frente fiscal a los efectos de mantener alineado nuestro requerimiento de financiamiento externo en la línea en que había sido señalada, es decir, manteniendo su relación con el Producto, para que no genere problemas futuros.

Ciertamente que en los meses transcurridos desde entonces han venido evolucionando acorde a estos supuestos o a estas estimaciones que entonces formulábamos. Efectivamente, la actividad económica no está creciendo; la demanda interna ha venido evolucionando, aunque con una leve caída, tal como lo preveíamos en nuestro análisis en aquella oportunidad. Podría decir, además, que en forma genérica las principales variables, tanto respecto del sector real como del financiero, han venido evolucionando razonablemente de acuerdo con lo que entonces indicábamos.

El Uruguay recibe presiones de inflación en dólares,

las que constatábamos a comienzo de este año, ya sea por efecto de la fuerte caída experimentada entonces por esa moneda frente a las principales divisas europeas o por el fuerte crecimiento de demanda con apreciación del real --como existió en el Brasil en los primeros meses del año-- es decir, por el incremento de precio de las principales "commodities" en los mercados internacionales. Además, esa inflación relevante, aquella que el país recibe a través de su vínculo con sus principales socios, necesariamente iba a plantear algunas dificultades, en el área de la estabilización.

Si bien es positivo, o lo era para el país, que la lana experimentara un importante crecimiento en su precio --como efectivamente se constató-- o que la carne sufriera un repunte --como también lo pudimos comprobar-- entre otros, iba a ser muy difícil que esos niveles de inflación en dólares recibidos pudiesen tener un impacto distinto al que tuvo en el transcurso de los primeros meses del año donde, en definitiva, el crecimiento de nuestros precios medidos en dólares fue acompañando esa evolución. Todo esto sucedía con una peculiaridad: que ya no se daba por efecto del plan de convertibilidad argentino que implicaba no poner techo a la evolución de los no transables, sino que ya estaba operando la detracción de demandas provenientes de la Argentina y esas subas en dólares estaban asociadas a cambios en los precios de bienes transables, como efectivamente lo pudieron ir reflejando los índices de precios mayoristas, bastante más alineados a los precios del consumo.

También decíamos que cuando eso se revirtiera, es decir, cuando comenzaran a operar factores de detracción de precios, ello se iba a poder reflejar en la economía uruguaya con cierto rezago. Fundamentábamos esto en una razón y es que en tanto mantuviéramos un nivel de inflación en términos comparativos, relativamente elevados --aunque naturalmente no en los términos de lo que significa la historia y la tradición del país de las últimas décadas-- y además un nivel de indexación importante en el interior de la economía, cuando esa deflación que el país

recibe desde la región comenzara a operar --que efectivamente empezó a sentirse desde el mes de mayo-- veríamos ese efecto fuera de fase, confiando en que los precios convergieran al alza cambiaria hacia el último cuatrimestre del año, como efectivamente hemos podido constatar.

En síntesis, ese esfuerzo que entonces planteamos a la ciudadanía permitió mantener las variables financieras alineadas, complementar con estímulos a algunos sectores productivos, dejando que su impacto fuera menor en esta fase de ajuste, y en el plano fiscal, con los datos disponibles a la fecha, hemos podido ir reduciendo aquel nivel que en el primer cuatrimestre del año o al cierre anual de ese período indicaba un crecimiento demasiado desmedido, que estaba en el orden del déficit acumulado del 3,5% de nuestro Producto. El acumulado al mes de julio --también en relación al Producto y siempre mirando el déficit fiscal global-- estaba en torno al 2,1% y 2,2%, dependiendo de la estimación que manejemos sobre el Producto Bruto Interno actual de nuestra economía.

¿Qué es lo que, de alguna forma, hemos supuesto en esta presentación para 1996?

En primer lugar, es notorio que existe un cambio con respecto a lo que fue el impulso de crecimiento de la economía uruguaya en el cuatrienio 1991-1994. Como todos sabemos, tuvo como principal factor explicativo el gran incremento y la fuerte relación de demanda proveniente de la Argentina a instancias de un plan que, en virtud del importante ingreso de capitales, trasladó todos sus efectos sobre la economía uruguaya. Aun suponiendo que pudiéramos prever una situación de ajuste recesivo en la Argentina durante 1996, estimamos que en el plano internacional ninguno de los precios relevantes para la economía uruguaya hoy se presentan como amenazadores. Entonces, actualmente no estamos en condiciones de ver con claridad el curso futuro de las tasas de interés, pero en principio nos sentiríamos inclinados a pensar --y así lo presentamos en nuestra propuesta-- que se mantendrán en sus actuales niveles.

Tampoco otro precio relevante, como el del petróleo --sabemos que éste es importante para un país importador de este insumo-- puede tener un efecto o impacto en nuestras cuentas fiscales y de sector externo. Estimamos que éste ha ido evolucionando en forma razonable y prevemos que se va a mantener en esos niveles. Del mismo modo, confiamos en que esta insinuación de reversión del ciclo en la economía internacional --que había entrado en una fase depresiva en los primeros años de la década del noventa y, lentamente, a mediados del año pasado, comenzó a recuperarse en los principales países desarrollados-- podrá mantenerse.

También prevemos que la economía brasileña, en virtud de la razonable evolución que ha tenido en el frente de estabilización, pueda significar mejores oportunidades para nuestro país en el curso del próximo año. De la conjunción de estos factores, pensamos que el Uruguay está en condiciones en 1996 de, por lo menos, retomar la media de crecimiento histórico constatada en las últimas décadas, o sea, un 2,5% del crecimiento del Producto Bruto Interno. Naturalmente, esta fase de crecimiento va a descansar más en las posibilidades de exportación de sus sectores, porque no vemos ya méritos ni circunstancias para que la demanda interna que impulsó durante tantos años el desarrollo de la economía uruguaya, pueda seguir haciéndolo en el futuro. En tal sentido, estimamos un crecimiento de la demanda interna del 1,5% para el año 1996 --alineado a la tendencia histórica reconocida en nuestro país-- que en definitiva es el que guarda más relación con la evolución de la recaudación tributaria, y como todos sabemos, está altamente correlacionado con esta demanda en la economía uruguaya.

Hay un aspecto que me importa destacar, que tiene que ver con el tema de los precios relativos. La economía uruguaya en los últimos años ha ido ganando en su vínculo internacional una creciente relación con sus vecinas. Sin duda se trata de una economía pequeña y abierta, y si miramos estrictamente las cuentas nacionales, advertiremos que nuestro coeficiente de apertura es del orden del 78%

del Producto Bruto Interno. Si bien dicha apertura en la última década fue creciente y sostenida, a un ritmo importante del 19% anual, la relación comercial del país con las economías vecinas ha sido bastante más fuerte que ese ritmo de aumento. En la actualidad, solamente el comercio de bienes --es decir, sin imputar servicios-- está explicado en su 50% mediante el intercambio con la Argentina y el Brasil.

Hay algo que queremos destacar y es que por efecto de la entrada en vigencia del Tratado de Asunción, desde el 1º de enero tenemos una unión aduanera, lo que implica un cambio relevante con respecto al proceso de apertura que la economía uruguaya viene teniendo desde la década del setenta. Esto descansa en que nuestra relación con la Argentina y el Brasil va a ser cada vez más creciente, sencillamente porque nuestro proceso de apertura será más acelerado hacia la región que hacia el resto del mundo. Esto hará que difícilmente la estructura de precios relativos en el Uruguay pueda reflejar las de estos países hermanos. Así como la política comercial, progresivamente va perdiendo efecto --por la propia integración regional ya no es posible pensar en políticas nacionales-- a medida que este proceso avance, difícilmente podremos escapar de la estructura de precios relativos de la región, a la que cada vez vamos a estar más asociadas. En este sentido, pensamos que algunas políticas, como la cambiaria, no van a poder ejercer un efecto sobre la competitividad de la economía uruguaya, puesto que ésta está acompasada con la evolución de la región.

En definitiva, este es uno de los elementos sobre los que se pidió información, y creemos que de mantenerse esta evolución alineada a esta expectativa que brevemente hemos esbozado, será posible una mayor convergencia en los precios de nuestra economía, así como un intento de recuperación a corto plazo del ritmo de crecimiento de tendencia histórica en nuestro país. Confiamos en que esto pueda apreciarse a partir del segundo semestre del año próximo aunque, obviamente, todos estos factores no dependen exclusivamente de la disposición de la Adminis-

tración sino que, como vemos, descansan en muchos aspectos relacionados con decisiones y elementos económicos ajenos.

Esta prevision de un mejor desempeño de nuestro sector de exportación también está basada en lo que ha venido siendo su performance en el primer semestre del año. El enlentecimiento del ritmo de crecimiento de la economía brasileña tuvo un impacto sobre nuestras cuentas del comercio exterior, fundamentalmente en lo que tiene que ver con nuestro flujo de exportaciones. Confiamos en que éste pueda volver al nivel que tenía; pero en base a los datos del mes de julio, donde se hace ostensible la desaceleración en el ritmo de crecimiento de nuestras exportaciones, hemos podido constatar que dicha desaceleración se debe al comportamiento de los dos principales rubros de exportación. Uno de ellos es el de los vehículos, asociado a los cambios por todos conocidos en la estrategia de empresas multinacionales que operaban en el área a través de un vínculo muy fuerte entre las economías uruguaya y argentina, y el otro tiene que ver con el arroz, por las razones conocidas de dificultades de acceso debido a la exigencia del pago contado de la economía brasileña. Afortunadamente, estos problemas tenderían a solucionarse, además de que otros mercados han permitido en los últimos meses suplir esas deficiencias. Si quitáramos esos dos componentes de nuestra relación de productos, podríamos ver cómo en el trimestre que finalizó en julio, las exportaciones crecieron a un nivel próximo al 15% respecto al mismo trimestre del año anterior.

En la medida en que estos factores puedan irse destrabando, podrá tener lugar algo muy trascendente, que es la posibilidad de llegar a un acuerdo antes de fin de año con Chile para que en un lapso de 10 años pueda integrarse al MERCOSUR, en una condición muy peculiar. Esto permitirá incrementar apreciablemente nuestras exportaciones de arroz, de carne y de otros productos sobre los que descansa buena parte de nuestro sector de exportación. Progresivamente, estaremos en condiciones de tener un mayor volumen de exportaciones, precios que se insinúan sostenidos en el mercado internacional. No debemos tampoco

olvidar el cierre transitorio del mercado chileno con respecto a las lanas, que también ha impactado nuestras ventas al exterior en estos meses.

En síntesis, estos elementos componen un escenario que, en nuestra opinión, plantea la posibilidad cierta de acceder a las metas de crecimiento en los términos señalados, que nos hemos propuesto para el año 1996. Se prevé un incremento de la demanda interna del 1,5% reflejado en nuestras estimaciones de recursos que obran en poder de los señores Legisladores. Naturalmente, esto exigirá un manejo muy cuidadoso a la hora de tener que considerar incrementos de gastos. Así hemos procedido y también hemos procurado no afectar la solvencia financiera del país, habida cuenta de que aún no están plenamente resueltos los inconvenientes que padeció la región en los primeros meses del año; afortunadamente, en nuestro país ellos no han representado, hasta la fecha, un inconveniente serio. Creo que en buena medida esto descansa en el hecho de que nuestro país, en el curso de la última década, ha hecho un uso muy prudente del financiamiento externo. Por nuestra parte, pretendemos mantenernos en esa línea, recurriendo a lo mismo para poder llevar adelante las inversiones requeridas en este contexto de integración regional; muchas de esas medidas serán evaluadas y analizadas en el curso de los próximos días.

SEÑOR COURIEL.- En principio, quiero agradecer al señor Ministro de Economía y Finanzas su generosidad al habernos contestado con toda amplitud las preguntas que formulamos.

Por otro lado, nos encontramos aquí para efectuar interrogantes, y no para polemizar. De manera que aclaro que mis inquietudes no tienen la intención de entrar en una polémica. Lo que queremos, fundamentalmente, es escuchar al señor Ministro.

Debemos decir que nos preocupa la dependencia tan rígida que existe con respecto a la Argentina y el Brasil en relación con la búsqueda de precios relativos similares. Hoy de mañana, al venir hacia aquí, escuché a un

economista chileno manifestar que una de las cosas básicas de la economía de su país es que le vende un tercio a Asia, un tercio a la Comunidad Económica Europea, un sexto a los Estados Unidos y un sexto a América Latina. Así se salva de la problemática cíclica que muchas veces tiene la economía internacional.

Por otra parte, creemos que el gasto público no va a crecer, mientras que la demanda interna podría crecer en 1,5%, sobre la base de que se incrementarán algo el consumo y la inversión privados. Sin embargo, si esta última se colocará en los niveles previstos, seguramente vamos a mantener un ritmo de estabilidad económica en términos de crecimiento del Producto.

Estos comentarios, reitero, no buscan de ninguna manera crear ningún tipo de confrontación ni cosa por el estilo.

Por último, quiero efectuar otra consulta. Confesamos que estamos inquietos en relación con el Mensaje Complementario: como es sabido, en este sentido, el Poder Ejecutivo dispone de veinte días. Si es factible, nos gustaría tener alguna idea de su contenido, ya que nos preocupa el tema de la educación y también el relacionado con la Intendencia Municipal de Montevideo. Concretamente, existen tres cuestiones muy importantes: una de ellas tiene que ver con los aportes patronales, otra con el pago del IVA de las obras públicas que hace la Intendencia y la última se relaciona con el Plan de Saneamiento III que hace la Intendencia Municipal de Montevideo.

SEÑOR MINISTRO.- En principio, deseo efectuar un breve comentario con respecto a la apreciación sobre la preocupación de nuestra mayor dependencia sobre la estructura de precios relativos de la región. Efectivamente, tal como lo señalaba el señor Senador Couriel, este no es el momento de polemizar sobre ello. Este tema ha sido uno de los que en la última semana me ha llamado un poco al asombro en los ámbitos en que hemos intercambiado ideas. A veces, uno llega a pensar si realmente tenemos conciencia de lo que

implicó el compromiso del MERCOSUR. En definitiva, creo que para el Uruguay, el hecho de estar vinculado progresivamente, en un proceso de apertura acelerada hacia el mundo, implica llegar a ser más dependientes en relación con la estructura de precios relativos. Eso fue lo que la amplia mayoría de los uruguayos pudimos aprobar en su oportunidad. En consecuencia, quienes hoy tenemos la responsabilidad de avanzar sobre esas bases, debemos tomar esto como un presupuesto. O nos equivocamos al tomar aquella decisión u hoy debemos asumir las consecuencias generadas por ella.

En lo que tiene que ver con el tema de la inversión, existen elementos en perspectivas muy destacables y razonables. En principio, debemos destacar el hecho de que la inversión para 1996 está planteada en niveles mayores de ejecución que los de 1995. Además, habida cuenta de la aprobación de la Ley de Seguridad Social, se había dicho que para nosotros era un elemento muy importante en la medida en que se admitiera incrementar el ritmo de ejecuciones en los próximos años, tanto en la Administración Central como en las empresas públicas, en aquellas inversiones consideradas imprescindibles de cara al desarrollo del país como efectivamente está planteado en nuestra propuesta. Asimismo, se está solicitando una mayor relación o vínculo con los sectores privados, para participar en sociedad en la explotación de algunas áreas comerciales con las empresas públicas, y también para poder realizar, por concesiones de obra, el seguimiento y funcionamiento de inversiones en el próximo quinquenio.

En relación con el Mensaje Complementario, es muy poco lo que podré señalar. Debe comprenderse que ahora nos encontramos en la instancia de conteo de las modificaciones aprobadas en la Cámara de Representantes. Al principio, todo indicaría que no han habido incrementos apreciables, afortunadamente, ya que ello nos permite mantener las pautas alineadas para las previsiones manejadas originariamente en esta instancia. Sí podemos señalar que vamos a tratar de concentrar todos nuestros esfuerzos para considerar fundamentalmente la propuesta de la Administra-

ción Nacional de la Educación Pública. Es en esa dirección y con ese propósito que estamos llevando a cabo estudios, para ver de qué manera podremos colmar al máximo las pretensiones del CODICEN, que seguramente va a ser uno de los temas contemplados en el Mensaje Complementario.

Con relación a las Intendencias debemos decir, en primer lugar, que queda pendiente la solución del problema planteado por las Comunas del interior, asunto que no sé si requerirá o no Mensaje Complementario por parte del Poder Ejecutivo, porque de hecho ya presentó su propuesta en el Mensaje Complementario remitido a la Cámara de Representantes, en donde se entendió pertinente su no aprobación para considerarlo posteriormente. Entonces, en la medida en que hay iniciativa para poder pensar en un tributo a partir del cual se dé solución a este problema, la cuestión no dependerá solamente del Poder Ejecutivo.

Tengo muy presente que dentro de las aspiraciones incluidas en la propuesta de la delegación del Congreso Nacional de Intendentes --con la que mantuvimos tres reuniones-- se encontraba la de disminuir los aportes patronales que paga la Intendencia Municipal de Montevideo. En esa oportunidad manifestamos que nos parecía pertinente integrar en un paquete la solución a las Intendencias del interior junto con el tema de los aportes patronales que debía pagar la Intendencia Municipal de Montevideo, para también encontrar conjuntamente un financiamiento que pusiera fin a esa situación. Dijimos tanto a Intendentes del interior como a los representantes de la Comuna capitalina, que no nos parecía conveniente que esto quedara a cargo de Rentas Generales y que la fórmula de financiamiento debía basarse en términos que pudiéramos convenir entre todos.

Lamentablemente, los recursos no fueron votados. A nuestro juicio, el problema sigue siendo el mismo: cómo solucionar el tema de los aportes patronales y de los recursos para las Intendencias del interior. En nuestro concepto, estos dos aspectos conforman una unidad a la que habrá que buscar el financiamiento apropiado.

ls.30

Con respecto a las otras inquietudes planteadas por el señor Senador Couriel, debo decir que en lo que hace al pago del IVA, entendemos que no hay solución posible. Este impuesto debe ser abonado; así como la Administración Central y las otras dependencias pagan los tributos municipales, la Intendencia debe abonar el IVA. En distintas reuniones hemos conversado para lograr ciertas reciprocidades en materia de tratamiento tributario, pero se nos ha manifestado que existen restricciones para acceder a determinado tipo de exenciones en la Administración Central. Por ello, a fuer de sinceros, creemos que no va a haber posibilidades de contemplar esas aspiraciones en nuestro Mensaje Complementario.

Confiamos, ~~sí, en que en la medida~~ en que puedan avanzar las gestiones en estas próximas semanas, podremos llegar a un entendimiento en cuanto al aporte del Gobierno Central para el Plan de Saneamiento III. Como toda transacción, esto implicará tener presente la postura del Poder Ejecutivo; nos vamos a comprometer hasta un monto determinado, que aún no hemos precisado. Aclaro que eso no va a representar ningún porcentaje de la obra.

En aras de la responsabilidad de la Administración, debo decir que no vemos como algo positivo el hecho de dejar un déficit para el próximo período de Gobierno; es decir que no consideramos apropiado asumir una responsabilidad y dejar un gasto para la próxima Administración. Por consiguiente, vamos a abocarnos a estructurar el quántum de aportes del Gobierno Central para el período en que le toca actuar; tal vez ello requiera ajustes y un cierto proyecto que todos somos contestes en destacar que es conveniente llevar a cabo. Confiamos en que este proyecto pueda ser firmado en la anunciada visita del señor Presidente del BID en el mes de marzo, una vez que este tema quede solucionado en esta instancia presupuestal.

SEÑOR HEBER.- Quiero aprovechar la presencia del equipo económico en esta sesión de la Comisión de Presupuesto para formular una serie de preguntas que tienen que ver con los números globales del proyecto de Presupuesto.

Antes que nada, creo que deberíamos resaltar el hecho de que en la Cámara de Representantes no se haya incrementado el gasto, tal como sucedía tradicionalmente. Creo que es bueno mencionar ese hecho; sobre todo cuando aún queda por ajustar esa cifra de U$S 19:000.000 en la que pudo haberse excedido la otra rama parlamentaria. Es posible que se logre un equilibrio, y espero que en el Senado no se adopte una actitud contraria, más que nada después de haber votado un proyecto que va en la dirección que he mencionado.

En el tratamiento de este proyecto se ha expresado que en materia de créditos presupuestales se aumentaba el gasto en un 4,5%. En primer lugar, deseo preguntar al equipo económico si ello es así. Sabemos que si se votan créditos, después, en la ejecución, la Administración puede realizar un esfuerzo para ahorrar y no gastarlos todos. Lo aceptamos como principio, pero consideramos que sería importante que el Parlamento ayudara a la Administración a no generar este incremento en los créditos presupuestales.

¿Por qué digo esto? Porque sabemos que la reforma de la seguridad social sancionada por ambas Cámaras no va a tener un resultado inmediato; lamentablemente, sus efectos recién se van a apreciar dentro de cuatro o cinco años. Somos conscientes de que gran parte del déficit que se arrastraba en el pasado --ya lo analizamos en la Rendición de Cuentas-- así como el que enfrentamos hoy, proviene de una importante suma de traslados de la Administración Central al Banco de Previsión Social por concepto de asistencia a la seguridad social. Frente a esta situación que no podemos modificar, quizás sea más conveniente que el proyecto de Presupuesto no genere en el crédito un aumento del 4,5% del gasto. Repito que me parece que sería bueno que el Parlamento no generara ese incremento del crédito, a fin de dejar un colchón a la Administración en lo que puede significar la asistencia a la seguridad social, además de las reformas tributarias que se plantean en el Presupuesto con respecto al agro, pero que también son necesarias en la industria.

En este sentido, hoy vemos titulares de alerta de la industria en cuanto a lo que significa la presión fiscal que soporta la producción nacional. Si bien es buena la reforma tributaria del agro, también debería producirse una modificación en el sector industrial, así como una reducción de la presión fiscal.

El señor Ministro me acota que algo de esto está presente en el proyecto de Presupuesto, pero creo que deberíamos generar una suerte de situación superavitaria --si es factible-- a fin de poder reducir impuestos en el corto plazo.

Digo esto porque es el Parlamento el que debe hacer el esfuerzo para ayudar a la Administración en este caso, ya que todos los sectores políticos estamos preocupados por el aumento del desempleo. Es más; ese tema ha sido parte del discurso político en estos últimos días, por lo que, reitero, no podremos reducir el desempleo si no ayudamos a la Administración en el control del gasto público.

Por esa razón, quisiera saber si es correcto el 4,5% que figura en el proyecto de ley, para fijar los objetivos del trabajo parlamentario.

Asimismo, deseo conocer si en el Mensaje Complementario —sabemos que no puede anunciarse porque hay temas que, en definitiva, debemos analizar dentro de los próximos veinte días— se solicitan, como ocurre generalmente, aumentos en el gasto y si se instrumenta algún recurso o ahorro especial como para cubrir lo que en última instancia todos queremos dar. No se trata de una discusión acerca de lo que se puede conceder o no, sino de cómo hacerlo y de dónde sacamos los recursos para ello. Es oportuno recordar que la discusión acerca de este tema siempre se ha generado durante el análisis del Presupuesto. Además, la presión fiscal sobre la sociedad ha llegado a su límite y está en nuestras manos hacer el esfuerzo para ayudar a la Administración a efectos de encontrar los medios para aliviarla.

Concretamente, mi pregunta apunta hacia el gasto y cómo se relaciona éste en el Mensaje Complementario, si es que en él figuran aumentos.

SEÑOR DAVRIEUX.- Como en muchos temas, la respuesta no es sencilla en este caso.

Efectivamente, en alguna parte del proyecto de ley aparece la cifra del 4,5% aunque, inclusive, en otras figuran porcentajes más altos. Lamentablemente, nos han

informado por parte de Secretaría que no se ha distribuido a los señores Senadores el material correspondiente a este tema.

De hecho, en 1995 está vigente —por continuación y por disposiciones constitucionales— el Presupuesto de 1994 que, a su vez, fue estudiado en 1993. Inclusive, muchas de las partidas estimativas fueron calculadas en 1990.

Entonces, lo que puede llamarse Presupuesto vigente está muy desajustado de la realidad. Por ejemplo, en el trámite de la consideración parlamentaria de la Rendición de Cuentas, se dio el caso de que aparecieron múltiples partidas, y no hubo más remedio que efectuar el gasto en el año 1994 porque no estaban pensadas en el año 1990 o hubo cambios impositivos que llevaron a que no estuvieran dentro de las partidas autorizadas por el Presupuesto vigente; pero había que efectuar el gasto porque el Estado debía seguir funcionando.

Por lo tanto, esas partidas que efectivamente se gastan en el Estado —se piensa seguir manteniéndolas porque están justificadas, y lo que se discute no es si están bien o no, sino su legalidad— se incluyen como autorizaciones para gastar. La idea es que el Presupuesto que se vote —como estamos más cerca del momento que se va a ejecutar— se aproxime más a la realidad; no se trata de que anteriormente nos hayamos equivocado, sino que estas previsiones se hacen con mucha anticipación.

Normalmente, en las Rendiciones de Cuentas las partidas estimativas —tales como los intereses— que no requieren autorización legal no se recalculan, sino que se presentan en el Presupuesto; ocurre lo propio en el de 1995, y muy posiblemente hasta el año 2000 no serán objeto de consideración porque, como decía, se trata de partidas estimativas. En la Contaduría permanecen como Presupuesto vigente y, tratándose de una estimación que durará cinco años, en el año 2000 no tendrán nada que ver con lo que estamos previendo en el día de hoy para 1996.

En este caso, lo que comúnmente se pide autorizar es un Presupuesto que se aproxima más a los hechos y recoge todos esos elementos. De modo que cuando se compara

ar.

con el estrictamente vigente —que no recoge todos los hechos de estos cuatro años— lo que muestra el Cuadro de Resúmenes es un incremento de la autorización, no de un 4%, sino del 17,6%.

Reitero que las cifras vigentes actualmente en muchos conceptos fueron aprobadas en 1990. De ahí que las diferencias son bastante impactantes respecto a lo que es el Presupuesto vigente, y ello responde a razones de evolución del tiempo.

La cifra que maneja el señor Senador Heber —o sea, 4.5%— es muy próxima a la real, de 4,49%. La comparación que está presentada en el cuadro que citábamos tiene un significado real y no es una simple confrontación de cifras o de anotaciones contables. Se trata de una comparación entre compromiso y anticipos del año 1994, actualizados a precios de 1995, con un proyectado para 1996 y las economías promedio que se decidió plantear, del 10% en el gasto corriente y del 20% en inversiones. Es, precisamente, de esa comparación, que surge la cifra del 4,5%.

De todas maneras, estos coeficientes se aplicaron únicamente sobre los incisos presupuestales. Un error del 1% o del 2% en esta estimación ya conduce a que esto esté próximo a cero. Pero no es serio que digamos: "Queremos poner cero", y ajustamos la economía a lo que nos parezca. La idea es que en la acción concreta se ajusten los datos de tal manera que no haya una variación en el gasto real. Sin embargo, vale la pena presentar un comparativo más realista que el que muestra un 17%, que no tiene nada que ver con la realidad efectiva de los años 1994 y 1995. Este 4,49% que aparece en el estado presupuestal que presentó el Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes refleja una economía del 10% en los sueldos y gastos corrientes —no en las partidas de transferencias y subsidios, porque en las partidas estimadas no hay economías; esto es así porque las partidas se pueden haber estimado bien o mal, y si se calcularon por un monto mayor, habrá que reducirlas— y del 20% en las inversiones.

De hecho, en los distintos años las economías en inversiones —o sea, en ejecución de inversiones— fueron inferiores al 80%, lo que indica que hubo una economía superior al 20%. Esto es así porque se autorizaron parti-

af.

das muy elevadas y hubo períodos de ajuste fiscal —como ocurrió en 1990 y 1995— que hicieron posible economías mayores a ese porcentaje.

En realidad, en el proyecto de ley se están autorizando cifras mayores, pero como se establecen topes de inversión en algunos artículos, es posible que algunos organismos —como es el caso de los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Salud Pública— ejecuten un porcentaje relativamente alto. Por esa razón, preferimos incluir una economía del 20% y no el promedio histórico que es más alto.

Nuestra estimación es que no hay variaciones en la presentación —inclusive, con alguna cifra— a pesar de lo que haya incluido la Cámara de Representantes. Es más; una partida como la que se había autorizado, de transferencia de un aumento de impuestos —pese a que se realice a través de la afectación de ese impuesto— es un incremento de la autorización para las Intendencias Municipales. Dicho incremento —que sería algo menor a un 0,1% del Producto Bruto Interno— significaría también una autorización a realizar gastos mayores. De todas maneras, eso está dentro de los márgenes que se pueden ajustar en la ejecución del Presupuesto.

SEÑORA ARISMENDI.- Quiero plantear una preocupación que ya había comenzado a esbozar el señor Senador Couriel. Al respecto, el señor Ministro de Economía y Finanzas hizo un anuncio en general aunque, a mi juicio, no abarcó el conjunto de problemas.

Tanto en las manifestaciones hechas desde que asume el nuevo Gobierno, como en las conversaciones previas y en los anuncios que se hicieron durante la discusión del proyecto de ley de Presupuesto en el seno de la Cámara de Representantes e, inclusive, en la mañana de hoy, se ratifica que uno de los objetivos prioritarios a atender es el de la educación. En ese sentido, el señor Ministro señaló que se trata de aplicar la participación del Estado donde se necesita. Nosotros compartimos que el tema de la educación es uno de los primeros ámbitos donde necesariamente debe llevarse a cabo lo que señala el señor Ministro.

ar.

Sin embargo, cuando hablamos de educación no nos referimos solamente a la ANEP, sino también a la Universidad de la República. Inclusive, está relacionada —lo que se puso de manifiesto cuando a iniciativa del Poder Ejecutivo discutimos y aprobamos la Ley de Seguridad Ciudadana— con el Instituto Nacional del Menor. Llama la atención que, más allá de que la Cámara de Representantes no haya efectuado modificaciones, entre otras cosas, porque sobre la hora se votó a tapas cerradas lo referente a los organismos del artículo 220 de la Constitución, estemos hablando de cifras —más adelante vamos a tratarlo con mayor profundidad para ver qué relación mantiene con el Presupuesto— tales como $ 6:000.000 para el Hospital de Clínicas —y no hago referencia a ANEP— $ 200.000 anuales para investigación a nivel de la Universidad de la República y $ 7:000.000 para la Facultad de Ciencias Básicas.

En el caso del INAME, en lo que tiene que ver con la construcción y equipamiento de establecimientos con medidas de seguridad para menores, se maneja en total una cifra de $ 12:000.000. Por otro lado, en el rubro destinado a compensar al personal que trabaja en horario completo con población de alto riesgo —también estamos haciendo referencia al tema educativo— se destina una partida de $ 3:000.000.

Entonces, quisiera saber cuáles son las consideraciones a las que se llega cuando desde el comienzo del Gobierno se determina que es prioritaria la educación, lo que se ratifica una y otra vez en el Mensaje Complementario. Digo esto porque, al día de hoy, el equipo económico todavía no tiene la posibilidad de informar a la Cámara de Senadores cuál es, de manera aproximada, la voluntad política y la disposición que se tiene desde el punto de vista presupuestal, para dar prioridad al tema de la educación.

SEÑOR MINISTRO.- Desearía efectuar dos breves consideraciones. Una de ellas es que se ha dado lectura a las partidas incrementales que votó la Cámara de Representantes. Esto significa que no hubo Mensaje del Poder Ejecutivo ni para la Universidad ni para el INAME por una muy sencilla razón y es que, como usualmente ocurre, no hubo tiempo material de analizar las propuestas de los distin-

ar.

tos organismos que integran el artículo 220. Cuando se realizó la presentación presupuestal se precisó que a esto se le iba a dar iniciativa, cuando se estimara del caso, en oportunidad del Mensaje Complementario. Al respecto, lo que hemos dicho en el día de hoy es que nuestra prioridad será ANEP y que en oportunidad del Mensaje Complementario podremos analizar el alcance de esas partidas, así como otras que eventualmente podrán proponerse para los restantes organismos del 220 de la Constitución.

SEÑOR GANDINI.- Considero que la exposición realizada por el equipo económico en esta primera visita ha sido suficientemente clara.

Sin embargo, desearía realizar algunas preguntas puntuales con respecto a ciertas dudas sobre lo manifestado. No quiero dejar de mencionar que en el correr de estos días deberemos —dado que tenemos la instancia del Mensaje Complementario— conversar para intentar lograr y mantener el equilibrio que tiene el Presupuesto originalmente presentado, así como el que surge de la Cámara de Representantes. En mi opinión, ese equilibrio debe generarse a partir del reordenamiento de algunos gastos o de la generación de ingresos, a los efectos de poder cumplir con algunas aspiraciones que ciertos sectores políticos, entre ellos el nuestro, entiende que son justas y que, por lo tanto, deben atenderse. En lo particular, dado que nos preocupa, estamos comprometidos con el hecho de generar más recursos para la educación, entendida ésta en su conjunto, dándole prioridad a ANEP, sin dejar de considerar el papel que juega la Universidad de la República en este proceso —que hemos detallado en esta sesión— y en este desafío futuro que tenemos como país.

Obviamente, no podemos excluir del rubro educativo al INAME, así como a las Intendencias del interior del país que constituyen, sin duda, un elemento importante en un proceso descentralizador; sobre todo, deben actuar como dinamizadoras del desarrollo del resto del Uruguay, ya que son las principales fuentes de trabajo y muchas veces resuelven las necesidades puntuales de ciertos sectores de la Administración Central, que no pueden atender a la distancia los requerimientos de la educación, salud y, a menudo, de la seguridad. Por lo tanto, para atender alguna

ar.

de, estas prioridades, entendemos que deberemos hacer ciertos esfuerzos que nos permitan incrementar los recursos sin generar un aumento en el déficit previsto que, en mi opinión, es el máximo que el Presupuesto puede permitirse.

Cuando el señor Ministro hizo uso de la palabra, comenzó con una presentación general para luego recorrer la preocupación por mejorar la eficiencia del Estado a partir del reordenamiento de los recursos humanos. Se busca la manera de estimularlos, calificarlos y privilegiar aquellos que son más necesarios, estimulando el retiro de algunos sectores del Estado, a través de planes o programas de reconversión laboral y empresarial. Agregaba, al finalizar ese tema que, en última instancia, esa decisión siempre depende de la voluntad individual.

Debido a que simplemente he efectuado una primera lectura al Presupuesto se me pueden escapar algunas consideraciones pero, sin embargo, entiendo que más allá del Capítulo que trata los recursos humanos del Estado, existe otro —creo que es el que trata la reformulación de las estructuras organizativas de los Incisos— en donde aparecen algunos otros elementos vinculados a los funcionarios. Allí se establece que los funcionarios presupuestados o contratados para la función pública, si son declarados disponibles por reestructura, pasarán un período de doce meses en esa situación, percibiendo la misma remuneración.

Más adelante establece que, en el caso de que ese funcionario, que puede optar por el retiro con los incentivos, decida mantener su cargo luego de ese plazo, solamente percibirá una retribución establecida en la tasa básica de sueldos y la compensación básica del grado. Entonces, da la impresión de que aquí la libertad está un tanto condicionada por la realidad, dado que el funcionario toma los doce sueldos o pasa a tener una sensible rebaja en sus remuneraciones, ya que, como todos sabemos, en muchos organismos, el sueldo básico es casi testimonial y va acompañado de una cantidad de partidas complementarias. Por lo tanto, la aclaración que solicito es para saber si esto es también, al estar establecido en este Capítulo, aplicable a ese proceso de reinserción laboral y de redimensión de los funcionarios del Estado.

ar.

. La otra interrogante que deseo plantear está vinculada al Capítulo tributario, donde por el artículo 513 se determina taxativamente quiénes son los sujetos pasivos del Impuesto al Patrimonio y, en un inciso final, se incluye como parte de ellos a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Por otro lado, el señor Ministro nos decía —confieso que en mi primera lectura no lo detecté— que la tierra no estaría gravada. Mi preocupación se debe a que entre estos Entes Autónomos y Servicios Descentralizados figura el Instituto Nacional de Colonización. Si éste tuviera que aportar el Impuesto al Patrimonio por la tierra, tendría un incremento sustancial en sus gastos y, seguramente, un desequilibrio enorme en sus recursos.

Concretamente, deseo saber en qué lugar figura esta exoneración de la tierra, como elemento que no estaría gravado por el Impuesto al Patrimonio.

SEÑOR MINISTRO.- Señor Presidente: voy a solicitarle al economista Cobas tenga a bien responder la primera pregunta formulada por el señor Senador Gandini, respecto a los mecanismos de estímulo para aquellos cargos de funcionarios públicos que sean declarados excedentarios.

SEÑOR COBAS.- Quisiera aclarar que el sistema de reestructura administrativa supone una supresión de cargos y funciones que determina que, de acuerdo con lo que planteaba el señor Senador, funcionarios que las desempeñan pasen a un sistema de redistribución o reestructura en un plazo de 12 meses. Y es esa categoría la que los habilita a ser beneficiarios del sistema de reinserción laboral y empresarial. Este es un mecanismo de estímulos e incentivos para los funcionarios comprendidos en ese esquema de distribución por reestructura. De esa manera, se habilitan 12 caminos diferentes para facilitar su reinserción, ya sea en el sector público o privado. Concretamente, a tales efectos, se movilizan una serie de incentivos, según se trate del sector público —o sea, la posibilidad de contratación con terceros— o del privado, otorgando incentivos similares, en términos de capacitación, capital, acceso a créditos, etcétera. Asimismo, se brinda

ar.

asistencia técnica, desde el punto de vista de la evaluación de su proyecto y de su perfil personal.

Todas estas opciones tienen distintos plazos. Estas tienden a ser más beneficiosas cuanto más rápida sea la elección del funcionario; pero ello no implica una decisión obligatoria, sino volitiva. Todo el proceso que implica un tiempo estimado entre 10 y 12 meses más —que es lo que demora toda la evaluación— coloca al funcionario en la opción de renunciar o no a su cargo en términos definitivos. Si renuncia definitivamente, se moviliza un sistema de incentivos. En caso de que, a pesar de todos los estímulos y facilidades, no renuncie, entra en un régimen de funcionarios excedentarios que están comprendidos en los sistemas de remuneración —a que hacía referencia el señor Senador Gandini—, pero sin asiduidad. La diferencia entre los ingresos resultantes y los que estaba percibiendo el funcionario, en este caso, está vinculada a la inexistencia de asiduidad. Aquí radica la diferencia en términos de remuneración, pues no tiene la obligación de concurrir al trabajo, pero mantiene su permanencia en este régimen especial hasta que el cargo vaca.

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera referirme a las dudas del señor Senador Gandini con respecto al tratamiento del Instituto Nacional de Colonización.

Obviamente, cuando en el artículo 513 se determina el sujeto pasivo del Impuesto al Patrimonio, en los literales A) y B) se establece lo siguiente:

"A) Las personas físicas, los núcleos familiares y las sucesiones indivisas.

B) Los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio comprendidos en los literales A), B), y E) del artículo 59 del Título 4 (IRIC), con excepción de los incluidos en el literal E) del artículo 26 del mismo Título."

ar.

Esto significa que son sujetos pasivos del Impuesto quienes, en estas condiciones, a su vez, sean sujetos pasivos del Impuesto a la Renta. Pero el Instituto Nacional de Colonización no está comprendido; sí lo están otros Entes Autónomos dentro del dominio comercial e industrial del Estado.

Por consiguiente, la facultad a la que se hace referencia en cuanto a los tributos del Impuesto al Patrimonio, va a tener como restricción que sean sujetos pasivos del IRIC. De esta forma, creemos que la segunda parte de la inquietud con respecto al tratamiento de la tierra, podría soslayarse, en tanto no sería sujeto pasivo del Impuesto al Patrimonio.

SEÑOR BATLLE.- Desde ya adelanto que no voy a plantear preguntas al señor Ministro ni a los integrantes del equipo económico porque, por cuestiones personales, no pude asistir desde el principio a esta reunión. Por lo tanto, voy a tomar conocimiento de lo que aquí se ha manifestado a través de la versión taquigráfica.

En la tarde de hoy va a sesionar nuevamente esta Comisión a fin de establecer el régimen de trabajo y luego vamos a analizar ítem por ítem —como habitualmente se ha hecho— este proyecto de ley. Como creo que no habrá otra oportunidad más adecuada que ésta, quisiera saber a qué normas o criterios vamos a ajustar nuestra participación en el estudio y análisis de todo este proyecto de ley.

Partimos de la base de que este Presupuesto, más que ningún otro, debe considerarse dentro de un marco de absoluto equilibrio fiscal. Lo que estamos incorporando al Presupuesto son gastos ciertos. Las expectativas de la recaudación no son ciertas sino que, precisamente, son expectativas y estimaciones. Del Presupuesto surge que todo lo que en él se establece son obligaciones fiscales, ya sea por inversiones u otros gastos que no son elásticos. Concretamente, me refiero a salarios, sueldos, costos de funcionamiento y obligaciones de distinta naturaleza.

ar.

En un clima muy particular en el área, con una incertidumbre aún fuerte en cuanto al desarrollo de los acontecimientos macroeconómicos de nuestros grandes vecinos —con quienes mantenemos una relación bivalente al 50% de nuestro comercio exterior— la prudencia debe ser para nosotros el primer punto a considerar en materia de proponer y aprobar gastos. Creo que siempre tendremos tiempo, a lo largo de esta Legislatura, de ir corrigiendo, ajustando y mejorando, según sea necesario. Esto es como una familia, o sea, que cuando tiene una dificultad debe posponer gastos. Ello no quiere decir resignar las obligaciones que tenemos para con los distintos sectores de la sociedad, sino que simplemente significa vivir dentro de la realidad. A esa conducta primera vamos a ajustar nuestra participación en esta Comisión, ya sea quien habla o quien me suplante dentro de pocos días.

En segundo lugar, naturalmente, estamos deseosos de contribuir a la reforma administrativa del Estado que se incorpora a este texto que nos ha enviado la Cámara de Representantes —aún no la hemos analizado debidamente— para tratar de despolitizar y despersonalizar las soluciones que se voten. Esto se haría de tal manera que la reforma contenga una garantía para todos los funcionarios, en cuanto a que las cosas que allí sucedan —entre las cuales, figuran algunos de los temas que la señora Senadora Arismendi está impulsando en la Comisión de Constitución y Legislación— no lleven el signo de la buena o mala voluntad que tiene el jerarca personalmente hacia sus subordinados, así como tampoco de la buena o mala disposición política que el mismo tenga. En este sentido, brindaremos todos nuestros esfuerzos para contribuir a la asepsia de las normas y a su eficacia.

En tercer término, señor Presidente, nos hemos comprometido públicamente, y ahora lo reiteramos, a aprobar las reformas tributarias del agro incorporadas al proyecto inicial, así como las que posteriormente se agregaron en la Cámara de Representantes, referidas a la devolución del IVA y a la supresión de los certificados que se exigen en el Banco de Previsión Social para obtener créditos. También procederemos de la misma forma frente a las modificaciones en la relación patrimonio y renta en el sector industrial, porque estamos absolutamente convencidos de que en los próximos cinco años la locomotora

ar.

económica del país estará de nuevo en el sector primario. Precisamente, es desde allí de donde van a surgir los recursos para las transformaciones industriales que tengan capacidad competitiva, sin necesidad de proteccionismos excesivos que muchas veces son contrarios a las normas a las cuales se ha comprometido la Nación a través de tratados, y a las posibilidades de establecer apoyos que, en última instancia, siempre los termina pagando alguien.

Finalmente, señor Presidente, queremos señalar que, desde el punto de vista de la enseñanza, nuestro apoyo va a ser absoluto y total en procura de soluciones para el programa que el CODICEN hizo llegar al Parlamento. En esta materia, vamos a tratar de incursionar en el tema desde dos puntos de vista. El primero apunta a redistribuir recursos, porque hay algunos que se pueden posponer. Se podrán imaginar que desde el punto de vista familiar si con algo tengo obligaciones es con la música, pero tengo más compromiso con los niños de las escuelas. Por lo tanto, no estoy en contra del SODRE pero no voy a votar sus recursos ahora, sino que vamos a proponer que se posterguen y que se destinen al CODICEN.

Por otro lado, también vamos a sugerir que aquellos que tuvimos la fortuna de recibirnos y somos profesionales, ayudemos a aquellos que nunca podrán serlo. Estos se inscriben dentro de las áreas sociales en las cuales realmente se da esa brecha que se constata en toda sociedad desarrollada, en donde hay sectores de la sociedad que se desarrollan exponencialmente y otros quedan marginados por falta de conocimientos, sobre todo a nivel primario con escuelas de tiempo completo. Incluso, el plan del CODICEN —que técnicamente no conozco; aquí hay personas que lo pueden calificar mejor que yo— expresa un hecho cierto y es que en las sociedades contemporáneas los sectores más débiles son los que quedan al margen y por esa razón no pueden pasar a los grados normales de desarrollo, aunque la sociedad se abra y mejore. Esto ocurre, porque no tienen la base del conocimiento necesario para incorporarse a los sistemas que creemos son los adecuados.

En consecuencia, no vamos a votar los recursos para el SODRE, los vamos a posponer y solicitaremos que las

ar.

partidas que se disponen en el Presupuesto para la construcción del edificio se asignen a Primaria.

Nada más, señor Presidente.

SEÑOR GARGANO.- Quisiera plantear una pregunta a propósito del Impuesto al Patrimonio. Según tengo entendido, este tributo, ahora, establece como sujeto pasivo a las empresas públicas y a los servicios descentralizados. Entonces, quisiera saber —realmente no he tenido oportunidad de analizar esto— si es un nuevo aspecto contributivo de las empresas públicas que se sumará al IRIC o si lo sustituye.

SEÑOR MINISTRO.- En el ámbito de la reforma y por imperio de los convenios asumidos en el MERCOSUR donde, entre otras cosas, ya no rigen más los monopolios de las empresas del Estado, en reiteradas oportunidades se ha dicho —así lo han hecho saber, inclusive, varios de los nuevos integrantes de los respectivos Directorios de algunos Entes Autónomos— que se trata de poner a las empresas del Estado en pie de igualdad, tratando de aproximarse en su estatuto legal a lo que sería un funcionamiento de empresa privada. En tal sentido, parecía pertinente que fueran alcanzadas por la misma tributación que rige para las empresas privadas. Tómese en cuenta que el efecto de esta disposición, en definitiva, es un juego que suma cero porque, a los efectos del cómputo de los resultados fiscales globales del Estado, la resultante va a ser necesariamente la misma. Creo que poca relevancia tiene saber si hay mayor o menor déficit en la Administración Central o en los distintos componentes englobados en las diferentes reparticiones, cuyos resultados son computados para medir los déficit.

Por otro lado, existen hoy normas que habilitan al Poder Ejecutivo a recibir aquellos excedentes que pudieran estar generándose en las empresas públicas. Si se trata de ir a un estatuto legal más afín con el del sector privado y, paralelamente, parece más sensato que también la tributación fuera alcanzada en los mismos términos, probablemente lo que vaya a ocurrir es que haya menos versiones a Rentas Generales, dentro de lo que son las normativas vigentes. Por efecto de esta medida no van a

ar.

poder concretarse aportes mayores, aunque sí vamos a estar consagrando principios que seguramente permitirán evaluar mejor los resultados de cada una de las empresas, sobre todo, a partir del avance de algunas de las distintas iniciativas que se están analizando como, por ejemplo, la desmonopolización —además de otras— que tienden en definitiva a lograr una situación más sana en términos de competencia entre todos aquellos Entes que conforman el dominio comercial e industrial del Estado.

SEÑOR GARGANO.- Queda claro, entonces, que el Impuesto al Patrimonio se sumará al IRIC. En cuanto al otro tema relativo a si los monopolios caen, de hecho, a través de los acuerdos del MERCOSUR, no lo vamos a discutir en este ámbito, porque ello debe hacerse a otro nivel.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de finalizar la sesión, la Presidencia recuerda a los señores Senadores que estamos convocados a la hora 15 y 30, a los efectos de elaborar el plan de trabajo para el análisis de este Presupuesto. Por otra parte, cabe acotar que el Senado se reunirá a las 17 horas, por lo cual se destaca la necesidad de ser lo más puntuales posible.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 59 minutos)

ar.